

La reutilización de la información del Sector Público

¿Cómo nos vemos?, ¿Cómo nos ven?, ¿cuál es la tendencia?

Hasta hace no mucho, se asociaba el término “dato público” a las políticas de reutilización de los datos por parte del sector privado. Posteriormente, se empezó a asociar a las políticas de transparencia y legitimidad democrática. En la actualidad, son muchas las tendencias tecnológicas que se nutren de los datos para proporcionar nuevos y mejores servicios a la sociedad, como las relativas a los datos masivos (*big data*), a la computación de alto rendimiento, o a la internet de las cosas.

Las políticas de fomento de la reutilización de la información del sector público han abierto el camino de la apertura de datos necesario para la implantación de otras iniciativas. Se ha asentado la idea de que es el dato lo que interesa y, consecuentemente, se avecina una revolución a medida que se extienda este enfoque; las Administraciones van incorporando en sus estrategias de modernización el carácter ‘datacéntrico’.

La OCDE, muy consciente de esta realidad, concede una gran importancia a la cultura administrativa basada en los datos, y a nociones relacionadas como la economía basada en los datos. Así, en las [Recomendaciones para el desarrollo de Estrategias de Administración Digital](#) encontramos una referencia explícita a los datos como uno de los pilares del ecosistema digital en la propia definición del concepto de administración digital expresado como el “*Uso de las tecnologías digitales, como parte integrante de las*

estrategias de modernización de las administraciones, para crear valor público. Se basa en un ecosistema digital compuesto por: actores gubernamentales, organizaciones no gubernamentales, empresas, asociaciones de ciudadanos e individuos que apoya la producción y el acceso a datos, servicios y contenidos a través de interacciones con el gobierno.”

En particular, la tercera recomendación, se refiere a **“arraigar en el sector público una cultura basada en los datos”**; que se desarrolla en dos partes; la primera parte expresada como **“el desarrollo de marcos para permitir, guiar y fomentar el acceso, uso y reutilización de la creciente cantidad de evidencia, estadísticas y datos relativos a operaciones, procesos y resultados para aumentar la transparencia y en la formulación de políticas, la creación de valor público, el diseño y la prestación de servicios”**; y la segunda parte como **“equilibrar la necesidad de proporcionar datos oficiales oportunos con la necesidad de proporcionar datos confiables, gestionar los riesgos de uso indebido de datos relacionados con la mayor disponibilidad de datos en formatos abiertos (es decir, permitir el uso y la reutilización y la posibilidad de que actores no gubernamentales –utilizar y complementar datos con el fin de maximizar el valor económico y social público).”**

En la Unión Europea, el nuevo Marco Europeo de Interoperabilidad publicado en marzo de 2017 incluye entre sus recomendaciones las relativas a **“desarrollar una infraestructura común de servicios reutilizables y fuentes de información que pueda ser utilizada por todas las administraciones públicas”**; y a **“establecer procedimientos y procesos para integrar la apertura**

de datos en los procesos empresariales comunes, hábitos de trabajo y en el desarrollo de nuevos sistemas de información”, entre otras.

Sin lugar a dudas, la tendencia inexorable es poner el foco en el dato y maximizar su carácter abierto y reutilizable.

En la presente nota técnica se repasa la situación de las políticas de reutilización de la información en España desde una triple perspectiva: cómo avanza la Administración Pública española, cuál es su posición en el ámbito internacional, y cómo se encuentra la industria que basa parte de su actividad en la reutilización de los datos.

¿Cómo nos ven dentro de España?

Según el último [Informe de Caracterización del Sector Infomediario en España](#) las Administraciones Públicas obtienen un aprobado alto 3 (en una calificación sobre 5) en lo que se refiere a la información puesta a disposición, mejorando así su puntuación respecto ediciones previas del Informe.

Este dato refleja el esfuerzo continuo de las administraciones en su compromiso con la apertura de los datos públicos orientados a facilitar la reutilización de los mismos para la generación de nuevos servicios.

Como se puede constatar en la siguiente imagen son ya 153 las iniciativas de datos abiertos existentes en la Administración Española, procedentes tanto del entorno estatal, autonómico y local:



Fuente: <http://datos.gob.es/es/iniciativas>

El número de conjuntos de datos (*datasets*) publicados en el Catálogo de Datos nacional datos.gob.es también está creciendo considerablemente acercándose ya a los 15.000.

Son muchos los factores que contribuyen a la mejora continua en la apertura de datos públicos.

Por un lado, en el plano normativo, la transposición de la Directiva 2013/37/UE, por la que se modifica la Directiva 2003/98/CE relativa a la reutilización de la información del sector público, ha supuesto una reactivación de la importancia de la apertura de datos sin restricciones, en la medida de lo posible, en la Administración. En el ámbito de la Administración General del Estado se está abordando el [desarrollo reglamentario](#) de la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del

sector público, en el que se pretende avanzar en el concepto de apertura de datos por defecto, la reducción de las restricciones existentes en materia de reutilización, fomentando el uso de licencias abiertas, así como el enlace con las políticas de transparencia.

Por otro lado, en un plano técnico, en diciembre de 2016 se ha publicado una nueva versión del portal nacional datos.gob.es, para mejorar su rendimiento y usabilidad, así como para ampliar los servicios de acuerdo a las nuevas necesidades de los usuarios. Cabe destacar las nuevas secciones introducidas:

- Cuadro de mando: permite hacer un seguimiento de forma gráfica del histórico de las métricas más relevantes de la actividad, tanto del catálogo de datos como del portal.
- Casos de reutilización: dirigida a caracterizar y poner en valor iniciativas o empresas que han desarrollado nuevos servicios o han enriquecido los producidos hasta la fecha a partir de la reutilización de información pública.
- Disponibilidad de datos: canal de comunicación donde se puede consultar o proponer la publicación de los conjuntos de datos que se precisen, así como sugerir mejoras y nuevos formatos sobre los ya publicados.

Esta evolución, supone un cambio no sólo de diseño sino también una evolución tecnológica que está permitiendo a los organismos publicadores la

incorporación de conjuntos de datos al catálogo y, al visitante, la localización de información a través de potentes motores de búsqueda y mecanismo de filtrado de información. Además, para usuarios técnicamente avanzados, se incorporan herramientas para poder explotar los datos de manera profesional y automatizada: una API enriquecida con consultas tipo predefinidas y un punto SPARQL de acceso a la información semántica.

Adicionalmente, se ofrece un interfaz multilingüe y diseño *responsive* que garantiza la navegación multidispositivo, adecuada a los soportes tecnológicos actuales. Desde la tableta o el *smartphone*, el usuario puede explorar, a través del menú superior simplificado, las diferentes secciones de la plataforma, localizando la información que necesite de forma rápida y sencilla.

¿Cómo nos ven en el mundo?

Son numerosos los indicadores internacionales referidos a la situación de la apertura de datos de los distintos países.

Uno de ellos, es el indicador del [estado de madurez de las iniciativas de Open Data en Europa](#), donde España ocupa una posición de liderazgo. Cabe destacar de este estudio que el análisis se realiza sobre todas las iniciativas existentes en un país sobre los datos abiertos y las actividades que éste promueve para fomentar su reutilización. En concreto, el estudio refleja indicadores relativos a la disponibilidad del opendata como las políticas,

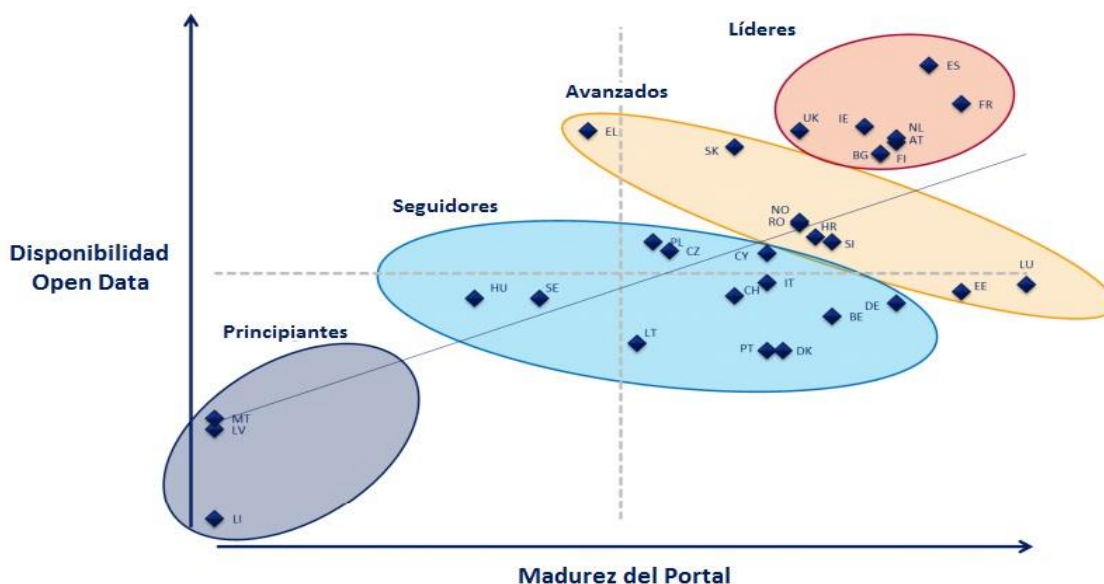
normas, licencias, coordinación, uso de datos e impacto e indicadores relativos a la madurez del portal como usabilidad, reusabilidad y difusión.



Evaluación de madurez de datos abiertos							
Disponibilidad open data					Madurez del portal		
1. Políticas open data	2. Normas licencias	3. Grado de coordinación nacional	4. Uso de datos	5. Impacto open data	6. Usabilidad del portal	7. Reusabilidad de los datos	8. Difusión de los datos en dominios

Fuente: Tabla 1. Indicadores de Madurez de Datos Abiertos. Estudio de Madurez de Datos Abiertos en Europa 2016. EDP.

El ranking de países y su clasificación se puede ver más detallado en la siguiente gráfica:





Fuente: Figura 3. Ranking de Madurez de Datos Abiertos de UE28+. Estudio de Madurez de Datos Abiertos 2016. EDP.

El mayor avance de nuestro país en comparación con 2015 ha sido el **aumento significativo del impacto de los datos abiertos**, especialmente en la

esfera económica. De hecho, España ha obtenido la máxima puntuación, 120 puntos, frente a los 90 del año anterior. Cabe resaltar, también, que solo se ha identificado a dos países completamente maduros en **materia de disponibilidad de datos**: Francia (84,4%) y España (92,2%), destacando el trabajo realizado por este último en medir el **impacto social de los datos abiertos**, en lo que ha obtenido el 100% de los puntos posibles.

Por otro lado, existen otros dos indicadores de carácter internacional: [el Open Data Barometer](#) de la World Wide Web Foundation y el [OUR \(Open, Useful, Reusable Government Data\)](#) de la OCDE. En ambos casos España ocupa un puesto muy alto en el ranking, que, va mejorando cada año, como se puede ver en la siguiente gráfica:

	<u>Edición 2015</u>	<u>Edición 2016</u>
European Data Portal 	2/31 (octubre 2015)	1/31 (octubre 2016)
World Wide Web Consortium 	13/86 (enero 2015)	11/115 (mayo 2017)
ODCE <i>OUR Data Index: Open, Useful, Reusable Government Data</i>	6/30	En fase de cumplimentación del cuestionario de evaluación

¿Y cómo está la industria de la reutilización?

España ha sido pionera en la elaboración de estudios que permiten conocer el estado de la industria que basa parte de su actividad en reutilización de la información del sector público. En la actualidad, existen dos informes de reconocido prestigio en el sector:

- El [Informe de Caracterización del Sector Infomediario en España](#), producido por el Observatorio Nacional de las Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información, ya citado más arriba.
- El [informe del sector infomediario](#), producido por la Asociación Multisectorial de la Información (ASEDIE).

En la última edición de ambos informes, se observa claramente la evolución de este mercado. Cabe señalar que la actividad infomediaria no se identifica con ningún sector específico desde el punto de vista de la Clasificación Nacional de Actividades Económicas (CNAE), sino que son muchas las actividades económicas de las empresas que reutilizan información. La identificación de las empresas infomediarias, por tanto, no se realiza a partir de la clasificación de dichas actividades de carácter general, sino a partir de sus procesos de producción, y los productos y servicios de valor añadido que generan.

Ambos informes apuntan que este tipo de empresas se localizan principalmente en Madrid y Cataluña, seguidas por País Vasco. También coinciden en señalar los sectores de “estudios de mercado”, “información

geográfica” e “información económico-financiero” como los preferentes para este tipo de actividad.

Entre otros datos destacados, el informe de ASIEDIE estima que los ingresos totales anuales de este sector ascienden a 1.705 millones de euros, lo que supone un incremento del 2% respecto a lo obtenido en el informe anterior.

Por otra parte, del *Estudio de Caracterización del Sector Infomediario en España – Edición 2016*, nos interesan, en particular, de este estudio las demandas que el Sector Infomediario dirige al Sector Público tales como mayor homogeneidad de la información a nivel regional y local; mayor proactividad en la gestión de la información de las Administraciones Públicas, fomentando la apertura por defecto de los datos; mejor disponibilidad y calidad de los datos públicos, fomentando los datos estructurados en formatos abiertos reutilizables y la interoperabilidad; desarrollo de herramientas TIC que faciliten la automatización de los procesos de acceso, depuración, tratamiento, enriquecimiento y análisis de datos públicos; así como una mejor orientación a la demanda.

Más una propuesta o conclusión, que también hemos detectado, pero que viene muy bien que otros lo digan y que quede escrita negro sobre blanco, en cuanto a que **la Administración puede mejorar la reutilización de sus propios datos**. Pues hay que preguntarse si ésta extrae de los datos el potencial posible y debemos tomar nota de que **hay que proyectar a mayor escala los métodos y prácticas aprendidos de la reutilización de la información**. En efecto, las directrices, metodologías, especificaciones,

prácticas y soluciones que se están implantando para la reutilización de información del sector público por quienes proporcionan dicha información y por los denominados agentes reutilizadores constituyen ya una referencia que ayuda a vislumbrar un potencial por explotar por la propia Administración.

Conclusiones

Avanzamos hacia un escenario *datacéntrico*, en el que crecientemente se pone el foco de atención en los datos, de todo tipo, y en el que son muchas las tendencias que buscan su explotación, mediante la reutilización de los datos masivos (*big data*), la computación en la nube (*cloud computing*), o la computación de alto rendimiento (*high performance computing*); todo ello para proporcionar más y mejores servicios, resolver los problemas de los ciudadanos y facilitar la toma de decisiones fundamentada en datos.

Las fuentes y los volúmenes de datos son crecientes. Los datos son el combustible de la economía digital. La OCDE insiste, en que hay que arraigar una cultura basada en los datos y enfatiza su reutilización. Mientras que la Unión Europea a través de la Estrategia para un Mercado Único Digital y sus instrumentos derivados, como el nuevo Marco Europeo de Interoperabilidad, también llama a compartir, utilizar y desarrollar ampliamente los recursos de datos públicos.

Se ha asentado la idea de que, salvando las excepciones y cautelas previstas en el marco legal, los datos públicos habrían de estar disponibles para su

reutilización. La Administración maneja datos para todo su quehacer, de forma intensiva. De hecho, las administraciones públicas recopilan, generan y almacenan enormes cantidades de datos, datos que son necesarios para el servicio al ciudadano, para la toma de decisiones, para la concepción de políticas públicas, para reutilizar por su interés social y económico, o bien para la transparencia de la actividad pública.

España ocupa una posición de liderazgo en Europa en materia de reutilización de datos; no obstante, el Sector Infomediario demanda del Sector Público, entre otras cuestiones, una mayor homogeneidad de la información a nivel autonómico y local; una mayor proactividad en la gestión de la información de las Administraciones Públicas, fomentando la apertura por defecto de los datos; una mejor disponibilidad y calidad de los datos públicos; así como una mejor orientación a la demanda.

Por su parte, la Administración puede mejorar la reutilización de sus propios datos; aunque aquí hablaríamos más bien de compartir que de reutilizar, dejando esta segunda voz para la dinámica de los agentes reutilizadores. Esto supondrá, como apuntan el Plan de transformación digital de la AGE y sus OO.PP. y el nuevo Marco Europeo de Interoperabilidad, la incorporación de prácticas orientadas a identificar la información potencialmente reutilizable desde la concepción de los sistemas de información y a fomentar el uso de formatos reutilizables en la gestión de los datos.

El futuro es el dato, independientemente de la técnica utilizada para su explotación.

Autores: Aleida Alcaide García

Miguel A. Amutio Gómez

Secretaría General de Administración Digital

Ministerio de Hacienda y Función Pública